

Geschlechterpolitische Verschiebungen in der deutschen Mindestlohndebatte: 'Equal Pay' für Frauen oder für männliche Leiharbeiter?

Henninger, Annette

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Henninger, A. (2017). Geschlechterpolitische Verschiebungen in der deutschen Mindestlohndebatte: 'Equal Pay' für Frauen oder für männliche Leiharbeiter? *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 24(2), 135-155. <https://doi.org/10.3224/indbez.v24i2.02>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Annette Henninger*

Geschlechterpolitische Verschiebungen in der deutschen Mindestlohn-debatte: ‚Equal Pay‘ für Frauen oder für männliche Leiharbeiter?^{1**}

Zusammenfassung

Der Beitrag analysiert die Debatte über die Einführung des Mindestlohns von 2002 bis 2013. Gefragt wird, inwiefern die überproportionale Niedriglohn-Betroffenheit von Frauen in die Problemwahrnehmung von Gewerkschaften und Parteien einfluss, wie sich deren Deutungen im Zeitverlauf veränderten und welcher Frame sich schließlich durchsetzte. Als Analyserahmen dient eine Kombination aus Machtressourcen-Ansatz und Framing-Konzepten. Die Befunde zeigen, dass nach anfänglichen internen Kontroversen im DGB und bei den Mitte-Links-Parteien zunächst die Rahmung des Mindestlohns als Frage sozialer Gerechtigkeit dominierte. Dieser Frame war anschlussfähig für die Forderung nach Geschlechtergerechtigkeit. Ab 2010 erhöhte die Opposition den Druck auf die konservativ-liberale Regierung und forderte die schnelle Einführung des Mindestlohns als Schutz vor Lohndumping durch osteuropäische Leiharbeitsbeschäftigte. Ende 2011 gab die CDU den Widerstand gegen eine gesetzliche Lohnuntergrenze auf und stellte nun ebenfalls Lohnungleichheit in der Leiharbeit ins Zentrum. Damit trat im Verlauf der Debatte zunehmend eine männerdominierte Zielgruppe für eine Politik in den Vordergrund, die vor allem Frauen nützt.

Schlagworte: Tarifsystem, Lohnpolitik, Mindestlohn, Gender

Gendered shifts in the German minimum wage debate: ‚Equal Pay‘ for women or for male temporary workers?

Abstract

The paper analyses the political debate about the introduction of a statutory minimum wage on the federal level in Germany from 2002 to 2013. I ask whether or not the labour unions and political parties considered the high incidence of low wages among female workers as part of the problem that had to be solved, how their framing changed in the course of the debate, and which frame finally could win over political opponents. The analytical framework draws on a combination

1 Ich danke Irene Dingeldey, Ingrid Artus und zwei anonymen GutachterInnen für hilfreiche Kommentare zu früheren Versionen des Beitrags.

* Prof. Dr. Annette Henninger, Philipps-Universität Marburg, Institut für Politikwissenschaft, D-25038 Marburg. E-Mail: Annette.Henninger@staff.uni-marburg.de.

** Artikel eingegangen: 28.04.2016, revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 08.01.2017

of power resource theory and framing approaches. The analysis shows that after initial internal controversies, the labour union's umbrella organisation and the political parties to the centre-left adopted a social justice frame for their minimum wage policy. This frame was compatible with the call for gender equality. Starting in 2010, the opposition parties increased their pressure on the conservative-liberal government, calling for an immediate introduction of a federal minimum wage to protect temporary workers from wage dumping by East European competitors. At the end of 2011, the conservative party changed its stance towards a minimum wage, now calling for a statutory low wage threshold and for equal pay for temporary workers. Thus, in the course of the debate a mostly male group was increasingly targeted as beneficiaries of a policy that helps mainly women.

Key words: collective bargaining systems, wage policy, minimum wage, gender

1. Einleitung: Der Mindestlohn – eine gleichstellungspolitische Erfolgsgeschichte?

Da Frauen einem höheren Niedriglohn-Risiko ausgesetzt sind, verringern gesetzliche Mindestlöhne den Gender Pay Gap (Grimshaw & Rubery, 2011, S. 98ff.; Bosch & Weinkopf, 2013, S. 395). Deutschland setzte dagegen vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von 8,50€ zum 1.1.2015 zur Festsetzung unterer Lohngrenzen auf Tarifverträge. Allerdings konnten Frauen so nicht wirksam vor Niedriglöhnen geschützt werden: 2011 waren 62% der Beschäftigten mit einem Stundenlohn unter 8,50€ weiblich (Brenke & Müller, 2013, S. 6). Daher forderten Gender-Expertinnen und frauenpolitische Lobbyorganisationen seit Langem einen gesetzlichen Mindestlohn. Auch der erste Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (2011, S. 157) hielt dies angesichts der geringen Tarifbindung in frauendominierten Tätigkeiten für „alternativlos“. Innerhalb der Gewerkschaften war ein gesetzlicher Mindestlohn allerdings bis 2006 umstritten. Auch im Parteienspektrum setzte sich diese Idee nur langsam durch: Die Opposition forderte ab 2009 einen gesetzlichen Mindestlohn. Die Regierungsparteien CDU/CSU und FDP gaben den Widerstand gegen eine gesetzliche Lohnuntergrenze erst vor der Bundestagswahl 2013 auf. Nach der Wahl machte die SPD den Mindestlohn zum Eckpunkt ihrer Koalitionsverhandlungen mit der CDU/CSU. Am 03.07.2014 wurde er schließlich im Bundestag verabschiedet. Umgehend prognostizierte Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles (SPD), zwei Drittel der erwarteten 3,7 Millionen Mindestlohn-EmpfängerInnen seien weiblich (BMAS, 2014a).

Inwiefern die überproportionale Niedriglohn-Betroffenheit von Frauen im Politikprozess eine Rolle spielte, ist jedoch eine offene Frage. Rubery und Grimshaw (2009, S. 16) vermuten gar, die deutsche Mindestlohn-Debatte sei eher von den zunehmenden Auswirkungen der Arbeitsmarkt-Deregulierung für Männer befeuert worden. Die meisten Studien zum gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland fokussieren auf potenzielle Beschäftigungseffekte (z.B. Bender et al., 2012) oder die erwarteten Wirkungen auf das Lohn- und Tarifgefüge (z.B. Bosch & Weinkopf, 2013). Zum Politikprozess liegen bislang nur wenige Analysen vor (Dostal, 2012; Zohnhöfer & Engler, 2014; Meyer, 2016; Schroeder, Futh & Schulze, 2016). Diese betonen innergewerkschaftliche Interessenkonflikte über den Mindestlohn: die organisationsstarken und wenig von Niedriglöhnen betroffenen Industriegewerkschaften (IG BCE, IG Metall) sowie die IG Bau präferierten zunächst von den Tarifpartnern verein-

barte Branchenmindestlöhne. Dagegen forderten die Gewerkschaften im Dienstleistungssektor (NGG, ver.di), die einen geringeren Organisationsgrad aufweisen, früh einen gesetzlichen Mindestlohn, um ihre Position zu stärken.

Mein Beitrag stellt das Framing der Mindestlohn-Debatte in den Mittelpunkt und fragt, inwiefern das hohe Niedriglohn-Risiko von Frauen in die Problemwahrnehmung von Gewerkschaften und Parteien einfluss: Welche Deutungen wurden zur Befürwortung oder Ablehnung eines gesetzlichen Mindestlohns herangezogen? Welche Veränderungen lassen sich im Politikprozess beobachten, und welcher Frame hat sich letztlich durchgesetzt? Hierbei wird eine geschlechterpolitische Verschiebung in der Thematisierung des Mindestlohns nachgezeichnet: Während das überdurchschnittliche Niedriglohn-Risiko von Frauen von den BefürworterInnen des Mindestlohns als Gerechtigkeitsproblem thematisiert wurde, wurde diese Problematik bei den GegnerInnen ausgeblendet. Ab 2010 lässt sich das Aufkommen eines protektionistischen Frames beobachten, der den Mindestlohn als Schutz von Leiharbeit vor ausländischer Dumping-Konkurrenz konzipiert. Dieser Frame wurde schließlich von den vormaligen Mindestlohn-GegnerInnen übernommen. Der Mindestlohn mutierte dabei von einer Maßnahme, die ‚Equal Pay‘ für Frauen befördern sollte, zur Forderung nach ‚Equal Pay‘ für (überwiegend männliche) Leiharbeiter.

Als Analyserahmen wird in Anschluss an Schmalz und Dörre (2014) eine Kombination aus Machtressourcen-Ansatz und Framing-Konzepten genutzt (Abschnitt 2). Das Framing des Mindestlohns wird mittels einer Inhaltsanalyse von Dokumenten aus dem Politikprozess untersucht. Abschnitt 3 analysiert die *innergewerkschaftliche Debatte* im DGB ab 2002. Ab 2006 unterstützte der DGB die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn. Dies läutete eine *parlamentarische Debatte* ein (Abschnitt 4), in deren Verlauf die Parteien ihre Positionen neu justierten, bis der Mindestlohn 2013 zum Wahlkampfthema wurde. Als Lösungsvorschlag zur Bekämpfung von Niedriglöhnen konkurrierte ein gesetzlicher Mindestlohn bis zuletzt mit der Ausweitung von Branchenmindestlöhnen. Abschnitt 5 diskutiert die empirischen Befunde im Lichte der eingangs formulierten Thesen und beantwortet die Forschungsfragen.

2. Analyserahmen: Das Zusammenspiel von Machtressourcen und Frames

Das Grundgesetz (Art. 9 Abs. 3 GG) gibt Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden das Recht, ohne Einmischung des Staates Löhne und Arbeitsbedingungen tarifvertraglich zu regeln. Aufgrund der grundgesetzlich garantierten Tarifautonomie galt ein gesetzlicher Mindestlohn lange als unzulässige Einmischung der Politik in die Lohnfestsetzung. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände hielten auch nach der Ausweitung des Niedriglohnsektors zunächst an dieser Sichtweise fest (Schroeder, Futh & Schulze, 2016). Die Unterstützung eines gesetzlichen Mindestlohns setzte einen Wandel dieser Deutung voraus.

In der Gewerkschaftsforschung wird seit einigen Jahren über Strategien gewerkschaftlicher Erneuerung diskutiert (z.B. Brinkmann et al., 2008; Haipeter & Dörre, 2011; Schmalz & Dörre, 2013). Diese werden noch kaum aus Geschlechterperspektive analysiert, obwohl Repräsentationslücken bei erwerbstätigen Frauen als Mitursache der Krise der Gewerkschaften gelten (Podann, 2012, S. 11). Auch die bisherigen Analysen des Politikprozesses zur Einführung des Mindestlohnes vernachlässigen die Geschlechterdimension der Problematik. Die Entscheidung über einen gesetzlichen Mindestlohn musste letztlich im Bundestag getroffen

werden. Da alle dort vertretenen Parteien über frauenpolitische Lobbyorganisationen verfügen und die Konkurrenz um Frauen als Wählerinnen zugenommen hat, bot dies erneut die Chance, die Mindestlohn-Forderung gleichstellungspolitisch zu rahmen. Allerdings wurde der Kampf um Wählerinnen-Stimmen in den letzten Jahren vor allem in der Familienpolitik ausgetragen (Clemens, 2009; Morgan, 2013); ob der Mindestlohn hierfür aufgegriffen wurde, bleibt zu klären.

Als Analyserahmen für die Untersuchung eines möglichen ‚Comeback der Gewerkschaften‘ entwickelten Schmalz und Dörre (2013; 2014) den Machtressourcen-Ansatz, der für die hier vorgelegte Analyse den Vorteil hat, dass er in der Dimension der gesellschaftlichen Macht Bündnisoptionen zwischen Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen AkteurInnen in den Blick nimmt und sich mit Framing-Konzepten verbinden lässt. Schmalz und Dörre (2014) unterscheiden vier gewerkschaftliche Machtressourcen: 1. *Strukturelle Macht* resultiere aus der Konfliktfähigkeit der Beschäftigten, d.h. aus ihren Möglichkeiten, den Prozess der Kapitalverwertung zu stören (S. 222f.). Als Indikatoren nennen die Autoren Streiks sowie Spielräume in Tarifverhandlungen. Ein Zeichen für die Schwäche der deutschen Gewerkschaften seien rückläufige strukturelle Machtressourcen, wobei unterschiedliche Beschäftigtengruppen unter anderem aufgrund geschlechtsspezifischer Zuschreibungen in unterschiedlichem Maß über strukturelle Macht verfügten (S. 223). 2. *Organisationsmacht* basiere auf dem kollektiven Zusammenschluss der Beschäftigten; Indikatoren seien der Organisationsgrad und die innere Kohäsion von Gewerkschaften. Auch hier wird ein Rückgang konstatiert; Repräsentationslücken bestünden insbesondere im Angestelltenbereich, bei prekär Beschäftigten und bei Frauen (S. 226). 3. *Institutionelle Macht* in Form gesetzlich verankerter Rechte und der rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen von Arbeitspolitik sei Resultat vergangener Kämpfe und Aushandlungsprozesse (S. 227). Angesichts der Schwächung der vorgenannten Machtressourcen sei trotz weitgehender Stabilität des institutionellen Gefüges eine zunehmende Asymmetrie von Aushandlungsprozessen feststellbar (S. 229). 4. *Gesellschaftliche Macht* umfasse Handlungsspielräume, die aus Kooperationen mit anderen sozialen Gruppen und Organisationen sowie der gesellschaftlichen Unterstützung für gewerkschaftliche Forderungen resultieren (Schmalz & Dörre, 2014, S. 230). Die Chance Diskursmacht zu entfalten, basiere auf dem Framing von Problemen und sei besonders groß, wenn es gelinge, Ungerechtigkeiten zu skandalisieren, die breit geteilten Legitimitätsvorstellungen zuwiderliefen (S. 231).

Übertragen auf die Mindestlohn-Debatte, erscheinen die im Grundgesetz verankerte Tarifaufonomie sowie das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG), das die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Branchenmindestlöhnen ermöglicht, als zentrale *institutionelle Machtressourcen*. Zwar gelten diese Regelungen für alle Gewerkschaften gleichermaßen; ihre Umsetzbarkeit hängt jedoch von der Verfügung über strukturelle und Organisationsmacht ab.

Tabelle 1: Anzahl der Gewerkschaftsmitglieder und Frauenanteile, 2001–2015

Jahr	2001		2006		2011		2015	
	Mitglieder	% Frauen	Mitglieder	% Frauen	Mitglieder	% Frauen	Mitglieder	% Frauen
IG Metall	2.710.226	18,8	2.332.720	18,1	2.245.760	17,6	2.273.743	17,9
Ver.di	2.806.496	49,4	2.274.731	49,8	2.070.990	50,7	2.038.638	52,0
IG BCE	862.364	18,9	728.702	19,1	672.195	20,0	651.181	21,1
IG BAU	509.690	13,5	368.768	16,4	305.775	21,7	273.392	25,1
EVG/ Transnet	306.002	20,5	248.983	21,1	220.704	21,2	197.094	21,6
GEW	268.012	67,8	249.462	68,9	263.129	70,2	280.678	71,6
NGG	250.839	39,8	211.573	39,7	205.637	41,0	203.857	41,9
Polizei-Gew.	185.380	16,9	170.835	21,2	171.709	22,6	176.930	23,8
DGB	7.899.009	31,7	6.585.774	31,9	6.155.899	32,5	6.142.720	33,0

Eigene Berechnungen nach www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen (letzter Zugriff: 22.04.16).

Die Mitgliederentwicklung der DGB-Gewerkschaften (Tab. 1) zeigt, dass die gestiegene Frauenerwerbsquote (laut StatBA, 2012 70% im Jahr 2011) nicht mit einem Anstieg von *Organisationsmacht* einherging. Zwar stieg der Frauenanteil im DGB leicht an, allerdings bei insgesamt rückläufigen Mitgliederzahlen. Die Gewerkschaften verloren vor allem im frauendominierten privaten Dienstleistungssektor an Boden. Ver.di wurde nach massiven Mitgliederverlusten 2005 von der IG Metall als mitgliederstärkste Gewerkschaft im DGB überrundet.

Spielräume in Tarifverhandlungen gelten bei Schmalz und Dörre (2014) als ein Indikator für *strukturelle Macht*. Mit Blick auf Tarifbindung und Lohnhöhe zeigt sich, dass einige frauendominierte Dienstleistungstätigkeiten, wie z.B. in Hotels, Gaststätten und im Reinigungsgewerbe, eine geringe Tarifbindung und ein überdurchschnittliches Niedriglohn-Risiko aufweisen. 2010 war der Niedriglohnanteil mit 61% bei geringfügiger Beschäftigung besonders hoch, bei sozialversicherungspflichtiger Teilzeit betrug er 27%, bei Vollzeitbeschäftigten 15% (Dingeldey, 2015, S. 116). Auch in Frauenberufen im Normalarbeitsverhältnis stieg der Niedriglohnanteil, z.B. im Gesundheits- und Sozialwesen (S. 117). Der gewerkschaftliche Organisationsgrad, sowie die Tarifbindung in männlich dominierten Industrien sind dagegen weiterhin deutlich höher (S. 116). Hier konzentriert sich das Niedriglohn-Risiko auf LeiharbeiterInnen, deren Zahl von 363.000 (2003) auf 856.000 (2014) stieg; über 70% davon sind Männer (WSI, 2016a). Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten lag im gleichen Zeitraum bei etwas über fünf Millionen im Jahr, zwei Drittel davon sind Frauen (WSI, 2016b). Somit konnten die männerdominierten Industriegewerkschaften (IGM, IG BCE) die institutionellen Machtressourcen besser nutzen, um die Beschäftigten in ihrem Organisationsbereich durch Tarifverträge gegen Niedriglöhne zu schützen. Die Gewerkschaften im frauendominierten privaten Dienstleistungssektor (NGG, ver.di) waren dazu immer weniger in der Lage.

Für meine Analyse ist die von Schmalz und Dörre (2014) benannte Dimension *gesellschaftlicher Macht* von besonderem Interesse. Damit lässt sich das Framing der Mindest-

lohn-Debatte durch die Gewerkschaften als Voraussetzung dafür auffassen, Diskursmacht zu entfalten und zivilgesellschaftliche Unterstützung zu mobilisieren. Unter Framing wird das aktive Hervorheben von Informationen und Positionen in der strategischen politischen Kommunikation verstanden (Snow & Benford, 1988; Entmann, 1993). Frames sind das Ergebnis dieses Prozesses und werden im Verlauf eines Diskurses durchgesetzt oder neu justiert, um öffentliche Aufmerksamkeit zu erlangen (Matthes, 2014, S. 15). Nach Snow und Benford (1988, S. 198) organisieren Frames Erfahrungen und wirken handlungsleitend, indem sie Aspekte der Realität vereinfachen und verdichten, so dass sie Mobilisierungspotenzial entfalten. Sie unterscheiden diagnostische Frames (Was wird als Problem benannt, und wer oder was gilt als Ursache?), prognostische Frames (Welche Ziele bzw. Lösungen werden angestrebt?) und motivationale Frames (warum sollte man sich für eine Sache engagieren?) (ähnlich vgl. auch Entman, 1993). Wie Probleme gedeutet und welche Handlungsalternativen entworfen werden, gilt als entscheidend für die Anschlussfähigkeit von Frames an die Deutungen potenzieller UnterstützerInnen. Benford und Snow (2000, S. 619) bezeichnen Frames, die eine besonders große Reichweite, Inklusivität, Flexibilität und kulturelle Resonanz aufweisen, als Master Frames; nur wenige Frames liefern ihrer Ansicht nach eine solche Blaupause für themenspezifische Deutungsrahmen (issue frames), darunter die Skandalisierung sozialer Ungerechtigkeit. Auch Schmalz und Dörre (2014, S. 231) nehmen an, dass die Thematisierung von Gerechtigkeitsfragen ein großes Potenzial habe, gewerkschaftliche Diskursmacht zu entfalten.

Framing-Strategien bieten nicht-staatlichen AkteurInnen die Chance, ihre Ideen und Interessen in die politische Debatte einzuspeisen; daher wurde das Konzept zur Analyse der Strategien von Frauenbewegungen und frauenpolitischer Lobby-Organisationen herangezogen (Sauer 2010; Marx Ferree & Mueller, 2011). Die issue frames geschlechterpolitischer AkteurInnen sind meist explizit vergeschlechtlicht, der am häufigsten genutzte Master Frame ist dabei die Forderung nach Gleichberechtigung der Geschlechter (Sauer, 2010, S. 197). Die Überprüfung der thematischen Passung der von Frauenorganisationen genutzten Deutungen mit den Frames anderer AkteurInnen (issue frame fit, vgl. Sauer, 2010, S. 210), erlaubt es zu prüfen, inwiefern ihre Anstrengungen von Erfolg gekrönt waren, politische Debatten zu ‚gendern‘.

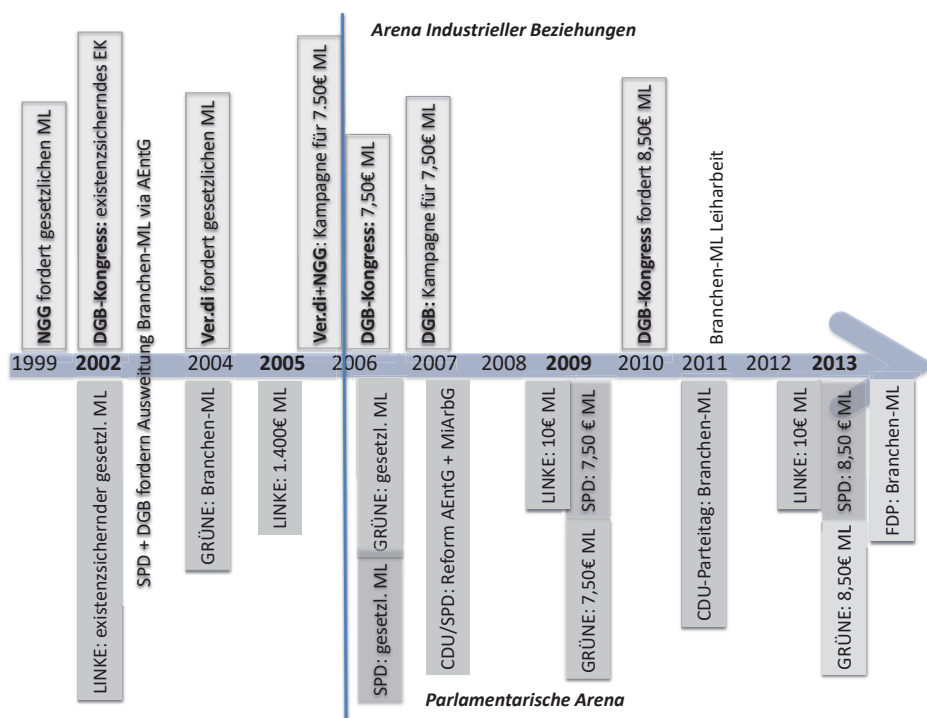
Die bisherigen Überlegungen lassen sich zu folgenden Thesen verdichten: 1. Der erwartbare Deutungsrahmen gewerkschaftlicher Mindestlohnpolitik ist der Ruf nach sozialer Gerechtigkeit, da dies eine hohe gesellschaftliche Anschlussfähigkeit verspricht. 2. Die Suche nach gesellschaftlicher Unterstützung für Mindestlohn-Forderungen bot frauenpolitischen AkteurInnen die Chance, die hohe Niedriglohn-Betroffenheit von Frauen zu politisieren. Es ist anzunehmen, dass diese den Mindestlohn als Frage der Geschlechtergerechtigkeit rahmen. Inwieweit diese Anstrengungen erfolgreich waren, wird empirisch durch eine Analyse des issue frame fit zu anderen AkteurInnen untersucht.

Nachfolgend werden diese Thesen mit Hilfe einer Inhaltsanalyse öffentlich zugänglicher Dokumente des DGB, der Parteien und deren Frauenorganisationen untersucht, die die Beschlusslage zum Thema Mindestlohn widerspiegeln (Beschlüsse zentraler Gremien, parlamentarische Drucksachen) oder sich an eine breite Öffentlichkeit richten (Kampagnen-Homepages und –Broschüren, Wahlprogramme der Parteien). Ergänzend wird die Presseberichterstattung herangezogen, um den zeitlichen Ablauf des Politikprozesses zu rekonstruieren. Eine Aufstellung der ausgewerteten Primärquellen findet sich im Anhang. Zur Identifikation der Frames wurde in den analysierten Dokumenten eine Schlagwortsuche

nach den Begriffen Mindestlohn/Lohnuntergrenze durchgeführt. Um zu prüfen, ob die überproportionale Mindestlohn-Betroffenheit von Frauen problematisiert wurde, wurde gefragt, welche Gruppen aus Sicht der AkteurInnen von einer Mindestlohnregelung betroffen wären (Problemdefinition). Sodann wurde gefragt, ob die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns ablehnt oder befürwortet wurde und welche Begründungen hierfür ins Feld geführt wurden (Lösungsvorschlag). Um den jeweils dominanten Frame zu identifizieren, wurde die im Text vorgenommene Priorisierung (an welcher Stelle findet der Mindestlohn Erwähnung? Wie häufig wird ein Aspekt genannt?) zugrunde gelegt. In den Programmen der im Bundestag vertretenen Parteien (PDS/DIE LINKE, B90/Grüne, SPD, CDU/CSU, FDP) zu den vier Bundestagswahlen zwischen 2002 und 2013 wurden zudem Häufigkeitsauszählungen vorgenommen, um Verschiebungen im Diskurs zu dokumentieren.

Die Sichtung der Dokumente ergab, dass sich die Debatte ab dem DGB-Kongress 2006 zunehmend in die parlamentarische Arena verschob (Abb. 1). Daher werden die Befunde in zwei Teilkapiteln präsentiert.

Abbildung 1: Verlauf der Mindestlohn-Debatte



Artikulation von Forderungen nach einem existenzsichernden Einkommen (EK) oder einem Mindestlohn (ML) durch zentrale Akteure; AEntG = Arbeitnehmer-Entsendegesetz; MiArbG = Mindestarbeitsbedingungengesetz.

Quelle: eigene Recherchen

3. Die innergewerkschaftliche Debatte über den Mindestlohn (2002–2006)

Die NGG setzte sich mit Beschluss des Hauptvorstandes vom 04.10.1999 als erste Gewerkschaft für einen gesetzlichen Mindestlohn ein (Schroeder, Futh & Schulze, 2016, S. 143); 2004 schloss sich die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di an (Sterkel, 2006, S. 22f.). Die IG BAU, die in ihrem Organisationsbereich ebenfalls von Niedriglöhnen betroffen war, handelte mit den Arbeitgebern auf der Basis des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) Branchenmindestlöhne aus und befürchtete, ein niedrigerer gesetzlicher Mindestlohn schwäche ihre Verhandlungsposition (Sterkel, Schulten, & Wiedemuth, 2006, S. 278). Die IG BAU sowie die Industriegewerkschaften hielten daran fest, ein gesetzlicher Mindestlohn untergrabe die grundgesetzliche Tarifaufonomie (Schroeder, Futh & Schulze, 2016) – diese Position wird hier als konstitutionalistischer Frame bezeichnet. Auf dem DGB-Kongress 2002 schlugen NGG, ver.di und IG BAU eine DGB-Kampagne für ein existenzsicherndes Mindesteinkommen von 1.500€ im Monat vor, um die Öffentlichkeit für die Zunahme von Niedriglöhnen zu sensibilisieren und Armut trotz Einkommen einzudämmen (DGB, 2002, S. 195f.). Nach kontroverser Debatte, die sich vor allem auf die Höhe des Mindesteinkommens und die damit verbundene Befürchtung bezog, der DGB unterstütze einen gesetzlichen Mindestlohn, wurde der Betrag gestrichen und der revidierte Antrag angenommen (S. 195f.). Damit war die Mindestlohn-Debatte im DGB eröffnet; mit der Forderung, Löhne müssten existenzsichernd sein, tritt die Skandalisierung von Ungerechtigkeit neben den bislang dominanten konstitutionalistischen Frame.

In den Folgejahren kooperierte der DGB mit der SPD, um eine Ausweitung von Branchenmindestlöhnen auf Basis des AEntG zu erreichen (DGB, 2006a, S. 59). Dies war mit dem konstitutionalistischen Frame vereinbar, da hierfür Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gemeinsam vorschlagsberechtigt sind. Langsam bröckelte der Widerstand gegen einen Mindestlohn: So heißt es in einer DGB-Publikation von April 2005, die Einzelgewerkschaften hielten zwar mehrheitlich an der Tarifaufonomie fest, schlossen aber gesetzliche Mindestlöhne nicht mehr aus; lediglich die IGM bleibe skeptisch (DGB, 2005, S. 1). Als die Einführung der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EC) ihre Position weiter zu schwächen drohte, starteten NGG und ver.di im Januar 2006 eine öffentliche Kampagne für einen gesetzlichen Mindestlohn von 7,50€ (NGG/ver.di, o.J.). Im Mai 2006 votierte der DGB-Kongress für „die Stärkung der Tarifaufonomie und die Einführung gesetzlicher Mindestentgelte“ (DGB, 2006b, S. 7) und schlug die Ausweitung von Branchenmindestlöhnen sowie einen gesetzlichen Mindestlohn für Branchen ohne oder mit niedrigeren Tarifabschlüssen vor. Zwar fiel dieser Beschluss gegen das Votum der IG BCE und wurde von der IGM nur zögerlich getragen; jedoch war hiermit ein Kompromiss gefunden, der innerhalb des DGB den Weg zur Forderung nach dem (in der öffentlichen Debatte positiv besetzten) gesetzlichen Mindestlohn ebnete (Schroeder, Futh, & Schulze, 2016, S. 149). Nach außen setzte der DGB-Beschluss ein Signal an potenzielle BündnispartnerInnen: Der Deutsche Frauenrat als frauenpolitische Lobby-Organisation griff die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn umgehend auf, um die Einkommenssituation von Frauen zu verbessern (Deutscher Frauenrat, 2006); auch die Parteien und ihre Frauenorganisationen wandten sich nun verstärkt dem Thema Mindestlohn zu (vgl. Abschnitt 4).

Ende 2007 initiierte der DGB eine Kampagne für einen gesetzlichen Mindestlohn von 7,50€; diese Forderung wurde 2010 auf 8,50€ erhöht (DGB, o.J.a). Die Kampagnen-Home-

page portraitierte weibliche und männliche Niedriglohnbeschäftigte in Tätigkeitsbereichen wie Abschlepp- und Sicherheitsdiensten, Kinderbetreuung und Altenpflege, Zeitarbeit, Einzelhandel und Gaststätten und liefert zehn Argumente für eine solche Politik:

„1. Mindestlöhne verhindern Lohnarmut. (...) 2. (...) Mindestlöhne sorgen vor. Niedriglöhne heute heißt Altersarmut morgen. 3. Mindestlöhne entlasten den Staatshaushalt. (...) 4. Mindestlöhne schaffen würdigere Arbeitsbedingungen (...). 5. Mindestlöhne schaffen fairen Wettbewerb. Durch Lohndumping verschaffen Unternehmen sich unfaire Wettbewerbsvorteile zulasten ihrer eigenen Beschäftigten. 6. Mindestlöhne sorgen für Gerechtigkeit. Mindestlöhne stoppen die Abwärtsspirale der Löhne (...) 7. Mindestlöhne fördern Gleichberechtigung. Mindestlöhne schützen Frauen, die besonders oft von Niedriglöhnen betroffen sind, vor Lohnarmut und Abhängigkeit. 8. Mindestlöhne kurbeln die Binnenwirtschaft an. (...) 9. 21 von 28 EU-Staaten verfügen bereits über Mindestlöhne. 10. Mindestlöhne schaffen Klarheit. Mit Mindestlöhnen wissen Arbeitnehmer, was ihnen an Lohn zusteht (...).“ (DGB, o.J.b)

Mit der Skandalisierung von Lohnarmut sowie dem Bezug auf Fairness und Gerechtigkeit dominiert hier ein Gerechtigkeits-Frame, der anschlussfähig für die Forderung ist, die Situation von weiblichen Niedriglohnbezieherinnen zu verbessern (Punkt 7).

Während der DGB ab 2007 öffentlich für einen gesetzlichen Mindestlohn warb, unterstützte die IG Metall diese Forderung zwar für Branchen ohne Tarifverträge. Sie sah sich aber noch Anfang 2008 mit der SPD darüber einig, dass tarifliche und über das AEntG allgemeinverbindlich erklärte Branchenmindestlöhne Priorität haben sollten (IGM, 2008, S. 1). In ihrem Organisationsbereich bemühte sich die IGM aktiv um die Vereinbarung von Branchenmindestlöhnen, z.B. in der Leiharbeit und in Großwäschereien. Im April 2008 startete die IGM eine eigene Kampagne zum Thema „Gleiche Arbeit, gleiches Geld – Leiharbeit fair gestalten“ (www.gleichearbeit-gleichesgeld.de).

Der Bund Deutscher Arbeitgeber (BDA, 2008) reagierte auf die Mindestlohn-Kampagne des DGB mit dem Argument, eine solche Politik vernichte Arbeitsplätze und untergrabe die Tarifaufonomie (neoklassischer Frame). Allerdings ließ der Widerstand gegen branchenspezifische Lösungen nach. Ein Beispiel hierfür ist der Mindestlohn für die Leiharbeit: Für die Baubranche gab es mit dem AEntG seit 1996 eine Sonderregelung, um Lohndumping durch ausländische Subunternehmer einzudämmen (Bosch, Weinkopf, & Kalina, 2009, S. 41). Aus Angst vor Billigkonkurrenz aus Osteuropa verhandelten ab 2006 auch die Leiharbeitsfirmen mit dem DGB über einen Branchenmindestlohn, der Anfang 2012 in Kraft trat (ebd., S. 45).

4. Die parlamentarische Debatte über den Mindestlohn (2006–2013)

Der DGB-Beschluss von 2006 zog eine Neupositionierung der Mitte-Links-Parteien nach sich. Der Bezug auf den Gerechtigkeits-Frame erlaubte es, Frauen als Zielgruppe ins Spiel zu bringen (4.1). Ab 2010 wurde der Mindestlohn angesichts der bevorstehenden vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit für die ost- und mitteleuropäischen EU-Staaten zudem als Politik zum Schutz überwiegend männlicher Leiharbeiter vor Lohndumping gedeutet. Der Widerstand der CDU wurde erst 2011 überwunden (4.2). 2013 wurde der Mindestlohn schließlich bei allen Parteien zum Wahlkampfthema für die Bundestagswahl.

4.1 Der Mindestlohn als Frage sozialer Gerechtigkeit

Als erste Partei im Bundestag griff die *LINKE* die Mindestlohn-Forderung auf und rahmte sie als Gerechtigkeitsthema. 2002 trug das Bundestagswahlprogramm der LINKEN (damals noch PDS) den Titel: „Es geht auch anders: Nur Gerechtigkeit sichert Zukunft“ und forderte einen gesetzlichen Mindestlohn, der vor allem für Frauen, aber auch für andere Beschäftigtengruppen existenzsichernde Löhne gewährleisten sollte (PDS, 2002, S. 5). Im Bundestagswahlprogramm 2005 hieß es, der Mindestlohn für Vollzeitbeschäftigte solle mindestens 1.400€ betragen (Linkspartei.PDS, 2005, S. 9). In den Folgejahren profilierte sich die LINKE gegen die rot-grüne Bundesregierung, die für die Deregulierung des Arbeitsmarktes verantwortlich gemacht wurde, als Anwältin von Niedriglohnbeschäftigten und stellte mehrere parlamentarische Anträge zur Einführung eines Mindestlohns von 8€ pro Stunde.² Im Bundestagswahlprogramm 2009 wurde die Forderung auf 10€ pro Stunde erhöht; die Mindestlohn-Höhe sei an den Anstieg der Lebenshaltungskosten zu koppeln. Als Zielgruppen werden nun Frauen, Ostdeutsche und MigrantInnen benannt (DIE LINKE, 2009, S. 4); der Ruf nach einem gesetzlichen Mindestlohn wird mit der Forderung nach gleichen Löhnen für die beiden erstgenannten Gruppen und erstmals auch für LeiharbeiterInnen verknüpft (DIE LINKE, 2009, S. 5). Frauen werden somit als eine von mehreren Zielgruppen benannt, und Parteidokumente portraituren weibliche und männliche Niedriglohnbeschäftigte gleichermaßen. Die Mindestlohn-Forderung wird im Zeitverlauf ausformuliert und gewinnt an Präsenz im Parteiprogramm.³ Die erst 2009 gegründete linke Frauenorganisation LISA hatte keinen erkennbaren Einfluss auf die Mindestlohnstrategie.

Die Partei Bündnis 90/Die Grünen (nachfolgend: *DIE GRÜNEN*) fordert erstmals 2005 Mindestlöhne für Branchen ohne oder mit niedrigen Tarifabschlüssen; dies wird im Wahlprogramm 2005 als Teil einer (grünen) „Antwort für einen Sozialstaat im Globalisierungszeitalter“ (ebd., S. 22) betrachtet und mit der Zunahme von Lohnarmut und tariffreien Bereichen begründet (Bündnis90/Die Grünen, 2005, S. 30f.). 2006 sprach sich die Bundesdelegiertenkonferenz für ein garantiertes Grundeinkommen in Kombination mit einem Mindestlohn aus (Bündnis90/Die Grünen, 2006). Der Bundesfrauenrat der Partei war skeptisch gegenüber den Geschlechtereffekten eines Grundeinkommens (Bundesfrauenrat, 2006), unterstützte jedoch die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn als wichtigen Baustein einer konsistenten Gleichstellungspolitik (Bundesfrauenrat, 2006; 2007; 2009). Nach dem Start der Mindestlohnkampagne von NGG und ver.di stellten die GRÜNEN im Februar 2006 im Bundestag den ersten von mehreren Anträgen zur Ausweitung branchenspezifischer Mindestlöhne.⁴ Im Bundestagswahlkampf 2009 änderten sie ihre Strategie und forderten einen gesetzlichen Mindestlohn von mindestens 7.50€. Nun heißt es bereits in der Präambel: „Wir wollen allen Menschen ermöglichen, durch einen gesetzlichen Mindestlohn von ihrer Arbeit leben zu können (...). Das ist vor allem eine Frage der Gerechtigkeit, die nebenbei auch das Geschäft belebt.“ (Bündnis90/Die Grünen, 2009, S. 16) – hier klingt neben dem dominanten Gerechtigkeits-Frame auch das Argument an, höhere Löhne steigerten die Binnennachfrage (keynesianischer Frame) (vgl. auch Bündnis90/Die Grünen, 2009, S. 29). Dem Mindestlohn

2 Vgl. BT-Drs. 16/398 vom 18.01.2006, 16/1878 vom 20.06.2006 und 16/4845 vom 27.03.2007.

3 Die Stichworte Mindestlohn/Lohnuntergrenze tauchen im Parteiprogramm der LINKEN/PDS 2002: 1x, 2005 4-mal, 2009 6-mal auf; die Stichworte Leiharbeit/Zeitarbeit werden 2002 im Kontext der Forderung nach Re-Regulierung des Arbeitsmarktes erstmals genannt, 2005 gibt es 0, 2009 5 Nennungen.

4 Vgl. BT-Drs. 16/656 vom 14.2.2006, 16/2978 vom 18.10.2006, 16/5102 vom 25.4.2007 und 16/7751 vom 16.01.2008.

ist nun ein eigener Abschnitt gewidmet (S. 36–38): Er zielt auf die Bekämpfung von Lohnarmut und leiste einen wichtigen Beitrag zur Geschlechtergleichheit, da der Großteil der Niedriglohn-BezieherInnen Frauen seien; zudem wird eine gleiche Bezahlung von Leih- und Stammarbeitskräften gefordert (Bündnis90/Die Grünen, 2009, S. 36f.).⁵

Bei der *SPD* taucht das Stichwort ‚Mindestlohn‘ erstmals 2005 im Bundestags-Wahlprogramm auf. Unter der Einleitung „Gute Arbeit muss gerecht entlohnt werden“ wird die Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes gefordert, um die Festlegung von Branchenmindestlöhnen zu erleichtern; falls dies scheitere, sei ein gesetzlicher Mindestlohn ins Auge zu fassen (*SPD* 2005a, S. 23). Auf dem *SPD*-Parteitag im November 2005 sagte der Parteivorsitzende Franz Müntefering, die *SPD* müsse sich über eine Mindestlohnpolitik verständigen (*SPD*, 2005b, S. 33). Im September 2006 einigten sich *SPD* und *DGB* auf die Forderung nach einem Mindestlohn für Fälle, in denen Tarifverhandlungen und branchenspezifische Lösungen versagten (*Die Zeit*, 20.9.2006). Auf ihrer Bundeskonferenz im September 2006 trat nun auch die Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Frauen (*ASF*) für einen Mindestlohn von 7,50€ ein; hiervon würden Frauen aufgrund ihrer Überrepräsentanz im Niedriglohn-Sektor besonders profitieren (*ASF*, 2006: 21–24). 2008 forderte die *ASF*, ein gesetzlicher Mindestlohn müsse zusammen mit der Re-Regulierung von Mini-Jobs und einer Lohngleichheitsstrategie zentraler Bestandteil der Gleichstellungspolitik der *SPD* werden (*ASF*, 2008).

Während der Großen Koalition (2005-2009) unternahm die *SPD* jedoch nur halbherzige Anstrengungen zur Re-Regulierung des Niedriglohnsektors. Als Kompromiss mit der *CDU/CSU* unterstützte sie eine Ausweitung des *AEntG* mit restriktiven Anforderungen: Branchenspezifische Mindestlöhne konnten nur in Branchen mit einer Tarifbindung von über 50% eingeführt werden, wenn sich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände auf einen gemeinsamen Vorschlag einigten und der Bundeswirtschaftsminister diese Regelung für allgemeinverbindlich erklärte (Dingeldey, 2015). Vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns Ende 2014 existierten in 14 Branchen solche Vereinbarungen, die niedrigere Stundenlöhne in Ostdeutschland und für frauendominierte Branchen oder, wie im Reinigungsgewerbe, für frauendominierte Tätigkeiten innerhalb einer Branche vorsahen. Der niedrigste Satz lag bei 7,50€ für Pflege- und Wäschereidienste sowie für das Friseurhandwerk (Ost), der höchste bei 13,95€ für das Baugewerbe (West) (*BMAS*, 2014b). Somit profitierten nur wenige frauendominierte Branchen von dieser Regelung, und dies zu schlechteren Konditionen; andere typische Frauenerwerbsfelder wie Gaststätten oder der Einzelhandel blieben ausgenommen. Aufgrund der hohen Hürden reproduzierte die Ausweitung branchenspezifischer Mindestlöhne die Schwäche der Gewerkschaften im frauendominierten Dienstleistungsbereich.

Erst im Bundestagswahlkampf 2009 radikalisierte die *SPD* ihre Haltung. Das *SPD*-Wahlprogramm 2009 rahmt den Mindestlohn als Teil eines 10-Punkte-Programms zum „Neustart der Sozialen Marktwirtschaft“ (*SPD*, 2009, S. 10). Unter der Überschrift „Gerechte Löhne und Einkommen“ wird neben der Ausweitung von Branchenmindestlöhnen ein gesetzlicher Mindestlohn von 7,50€ angestrebt (S. 32f.). Ausführlich wird mit der Einleitung „Gerechte Löhne sind leider immer noch auch eine Frage der Gleichstellung der Geschlechter“ erläutert, dass der Mindestlohn zur Reduzierung des Gender Pay Gap beitrage (S. 33). An späterer Stelle wird der Mindestlohn als Instrument zum Schutz vor Altersarmut (S. 50), der Verarmung von Familien (S. 57) sowie zur Verringerung von Lohnunterschieden zwischen

5 Zahl der Nennungen der Stichworte Mindestlohn/Lohnuntergrenze im Parteiprogramm von *B90/GRÜNE*: 2002: 0; 2005: 6; 2009: 12; das Thema Leiharbeit/Zeitarbeit taucht mit 3 Nennungen 2009 erstmals auf.

Ost- und Westdeutschland dargestellt (S. 67). Zudem fordert die SPD Mindestlöhne in allen EU-Staaten, um Lohndumping europaweit zu unterbinden (S. 86). Neben einer Lohnuntergrenze für die Leiharbeit wird nun auch „equal pay“ für gleiche Arbeit im gleichen Betrieb gefordert (S. 31).⁶

Bis zur Bundestagswahl 2009 findet somit eine Neupositionierung der Mitte-Links-Parteien statt; das Thema Mindestlohn gewinnt dabei an Bedeutung. Bis zu diesem Zeitpunkt entspricht die Entwicklung der Debatte den eingangs formulierten Annahmen: Der Mindestlohn wird von den Befürwortern als Frage der Gerechtigkeit gedeutet; dies bietet Anknüpfungspunkte für seine Rahmung als Frage der Geschlechtergerechtigkeit. Das Thema Zeitarbeit/Leiharbeit bzw. das Argument, der Mindestlohn zielen auf Lohngleichheit für Leiharbeits-Beschäftigte, spielt bis 2009 eine marginale Rolle.

4.2 Der Mindestlohn als protektionistische Politik für Leiharbeiter

Nach der Wahlniederlage der SPD war die konservativ-liberale Koalition (2009–2013) die letzte Bastion gegen einen gesetzlichen Mindestlohn. Um den Druck auf die Regierung zu erhöhen, führten die BefürworterInnen des Mindestlohns 2010 einen protektionistischen Frame ein und warnten vor negativen Konsequenzen der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit für ost- und mitteleuropäische EU-Staaten im Mai 2011. In den folgenden Monaten dominierte dieses Thema die öffentliche Debatte. DIE ZEIT titelte Anfang 2011: „Zeitarbeit ist das neue Feindbild der Linken“ (Die Zeit, 11.02.2011). Allerdings überlagerten sich hier zwei unterschiedliche Strategien: Zeitgleich zur Kontroverse über den *gesetzlichen Mindestlohn* verhandelte der DGB über einen *Branchenmindestlohn* für die Leiharbeit. Dies hatte deutliche Auswirkungen auf die Mindestlohn-Debatte.

Im Juli 2010 prangerte eine DGB-Studie die miserablen Arbeitsbedingungen in der wachsenden Leiharbeits-Branche an (DGB Bundesvorstand, 2010). Der DGB-Vorsitzende Michael Sommer sagte in der Presse, ohne eine verpflichtende *branchenspezifische* Lohnuntergrenze würden Polen und andere osteuropäische Länder zum „Paradies für Leiharbeitsfirmen“ (Die Zeit, 27.02.2011). Die LINKE warnte ab Ende 2010 ebenfalls vor Lohndumping durch ausländische LeiharbeiterInnen, nutzte dies jedoch zur Bekräftigung ihrer Forderung nach einem *gesetzlichen* Mindestlohn.⁷ In einer Anfang 2011 erschienenen Mindestlohn-Broschüre der Partei heißt es, Zeitarbeitsfirmen bereiten sich im großen Umfang darauf vor, billige polnische Arbeitskräfte zu rekrutieren (Die Linke im Bundestag, 2011, S. 7). Zugleich hielt die LINKE an der Rahmung des Mindestlohns als Gerechtigkeits-Thema fest und forderte, Vollzeitbeschäftigung müsse existenzsichernd sein. Im Bundestagswahlprogramm 2013 wird die Forderung nach einem Mindestlohn von 10€ pro Stunde im Vorwort als erster Schwerpunkt des Programms hervorgehoben, um Lohndumping zu bekämpfen und Löhne und Renten armutsfest zu machen (DIE LINKE 2013, S. 2). Die Mindestlohn-Forderung wird an mehreren Stellen bekräftigt und mit der Forderung nach Zurückdrängung von Leiharbeit und anderen Formen prekärer Beschäftigung verknüpft, deren Ausweitung

6 Zahl der Nennungen der Stichworte Mindestlohn/Lohnuntergrenze im Parteiprogramm der SPD 2002: 0; 2005: 1; 2009: 14; das Thema Leiharbeit/Zeitarbeit taucht mit 4 Nennungen 2009 erstmals auf.

7 Die LINKE stellte in der 17. Legislaturperiode wieder mehrere erfolglose Anträge auf Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns (BT-Drs. 17/890 vom 02.03.2010; 17/4038 vom 01.12.2010; 17/8026 vom 30.11.2011 und 17/13551 vom 15.05.2013). In der BT-Drs. 17/4038 wird unter Verweis auf die bevorstehende Arbeitnehmerfreizügigkeit und das damit verbundene Risiko von Lohndumping durch ausländische Beschäftigte die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns zum 1.5.2011 gefordert.

der Rot-Grünen Koalition angelastet wird (z.B. S. 10).⁸ Die Forderung nach gleichem Lohn für gleiche bzw. gleichwertige Arbeit wird nunmehr für Frauen, Leiharbeitsbeschäftigte, für Ostdeutsche sowie für Menschen mit Behinderung artikuliert (S. 13f.).

Auch bei SPD und GRÜNEN finden sich nun protektionistische Töne. Die GRÜNEN legten im Januar 2011 einen Gesetzesentwurf für die umgehende Einführung eines Mindestlohns vor, um Lohndumping infolge der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit zu verhindern.⁹ Im Bundestagswahlprogramm 2013 forderten sie einen Mindestlohn von 8,50€. Aufgrund ihrer Diskriminierung am Arbeitsmarkt käme dies Frauen besonders zugute (Bündnis90/Grüne, 2013, S. 90). Zudem bekräftigte die Partei ihre Forderung nach gleicher Bezahlung für Leih- und Stammarbeitskräfte (S. 91). Die SPD argumentierte in einem parlamentarischen Antrag im April 2010, ein gesetzlicher Mindestlohn sei notwendig zur Vermeidung von „Billigkonkurrenz aus neuen Beitrittsstaaten“ (BT-Drs. 17/1408, 20.4.2010, S. 3). Das Fehlen eines Mindestlohns sei zudem eine Ursache für das hohe Lohngefälle zwischen Männern und Frauen. 2012 wiederholte die ASF ihre Forderung, ein gesetzlicher Mindestlohn müsse integraler Bestandteil einer *Equal Pay*-Strategie der SPD sein (ASF, 2012). Im Wahlkampf 2013 präsentierte die SPD den gesetzlichen Mindestlohn als Forderung der Parteibasis (SPD, 2013, S. 19). Die Notwendigkeit einer solchen Politik wird mit der Ausweitung des Niedriglohnsektors begründet. Die SPD hebt hervor, dass 67% der Niedriglohnbeschäftigten Frauen sind (ebd., S. 18). Daneben werden Ostdeutsche (S. 19), Arbeitssuchende und Jüngere (ebd., S. 20) sowie Mini-JobberInnen (S. 21) als NutznießerInnen des Mindestlohns benannt. Im Vergleich zu früheren Wahlprogrammen nimmt das Thema Leiharbeit deutlich mehr Raum ein.¹⁰ Die SPD kritisiert, diese Beschäftigungsform werde zunehmend für die Umgehung von Tarifverträgen und für Lohndumping genutzt, und rühmt sich, einen branchenspezifischen Mindestlohn für die Leiharbeit durchgesetzt zu haben. Darüber hinaus fordert sie, das Prinzip ‚gleicher Lohn für gleiche Arbeit‘ für Leih- und Stammebelegschaften gesetzlich zu verankern (ebd., S. 20). Zur Prävention von Lohndumping durch ausländische Konkurrenz werden angemessene Mindestlöhne in allen EU-Mitgliedstaaten gefordert (ebd., S. 105).

Die CDU/CSU ging erstmals im Bundestagswahlprogramm 2005 auf den Mindestlohn ein.¹¹ Gesetzliche Mindestlöhne wurden dort als ungeeignet zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping in der Folge der EU-Osterweiterung sowie von Schwarzarbeit kritisiert; die CDU/CSU setzt sich stattdessen für stärkere Kontrollen ein (CDU/CSU, 2009, S. 18). Im Wahlprogramm von 2009 findet sich ein neoklassischer Frame: Die Lohnfindung dürfe nicht verstaatlicht werden; zudem zerstöre ein gesetzlicher Mindestlohn Arbeitsplätze (S. 30). Die Neupositionierung der CDU auf dem Parteitag im November 2011 ist vor allem auf die Lobbyarbeit ihres Arbeitnehmerflügels zurückzuführen – und auf die positive Evaluation bestehender Branchenmindestlöhne. 2005 wurde Karl-Josef Laumann Vorsitzender der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA). Laumann machte den Mindestlohn zum Kernanliegen der CDA (Der Tagesspiegel, 22.04.2007). Im Frühjahr 2007 startete die CDA eine Unterschriftenaktion für die Ausweitung branchenspezifischer Mindestlöhne und für einen gesetzlichen Mindestlohn (CDA, 2007, S. 3). 2008 verabschiedete sie das Grund-

8 Der Begriff ‘Mindestlohn’ wird im Parteiprogramm 2013 17 mal genannt; der Begriff ‘Leiharbeit’ fällt 13 mal.

9 BT-Drs. 17/4435 vom 19.01.2011.

10 Der Begriff ‘Mindestlohn’ taucht im SPD-Wahlprogrammen 2013 19 mal auf, die Suche nach ‘Leiharbeit/Zeitarbeit’ ergab 16 Treffer; als das Thema im Parteiprogramm 2009 erstmals aufgegriffen wurde, waren es 4.

11 Auch bei der CDU steigt die Zahl der Nennungen von ‘Mindestlohn/Lohnuntergrenze’ in den Parteiprogrammen (2002: 0; 2005: 1; 2009: 2; 2013: 7). ‘Zeitarbeit’ taucht 2013 erstmals auf (3 Nennungen).

satzpapier „Menschen.würdig.Arbeiten“, das an den gewerkschaftlichen Gerechtigkeits-Framme anknüpft. Es begrüßt die Ausweitung branchenspezifischer Mindestlöhne, fordert aber zusätzliche Maßnahmen zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Lohnunterschiede sowie gesetzliche Maßnahmen auf der Basis der ausstehenden Evaluation branchenspezifischer Regelungen (CDA, 2008).

Jedoch stieg die Frauen Union (FU) nicht auf das Angebot ein, den Mindestlohn als gleichstellungspolitische Forderung zu deuten: der Ruf nach einem Mindestlohn taucht dort erstmals im Oktober 2011 auf (Frauen Union, 2011). Zunächst dominierte die Familienpolitik, insbesondere der Konflikt über das Betreuungsgeld, die Agenda der FU (Henninger & von Wahl, 2014). Zur Verringerung des Gender Pay Gap setzte die FU auf die Verbreiterung des Berufswahlspektrums von Frauen und auf Vereinbarkeitspolitik; ab 2010 konzentrierte sie sich auf die Forderung nach Maßnahmen zur Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen (Frauen Union, 2008; 2010). Eine parallele Entwicklung lässt sich im CDU-geführten Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend beobachten. Bereits unter Ministerin Ursula von der Leyen (CDU, 2005–2009) wurden ein Vorstoß der GRÜNEN und der LINKEN zur Durchsetzung der Lohngleichheit mithilfe eines Mindestlohns abgelehnt (BT-Drs. 16/12265, 17.03.2009). Im Januar 2011 forderte der Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (2011, S. 157) einen gesetzlichen Mindestlohn, um die Einkommenssituation von Frauen zu verbessern. Doch Ministerin Kristina Schroeder (CDU, 2009–2013) griff das Thema nicht auf. In der Folge warfen Frauenverbände, Gewerkschaften und die Oppositionsparteien der Bundesregierung vor, die Empfehlungen ihres eigenen Berichts zu ignorieren (Deutscher Frauenrat, o.J.).

Angesichts des Schweigens der CDU-Frauen zum Thema Mindestlohn konzentrierte sich die parteiinterne Debatte ab 2010 auf die männerdominierte Leiharbeit. Im November 2010 erklärte die Ministerin für Arbeit und Soziales, Ursula von der Leyen, die bevorstehende EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit mache einen Mindestlohn in der Zeitarbeit dringend erforderlich (Die Welt, 24.11.2010). Unterdessen bemühte sich der CDA-Vorsitzende Laumann, die CDU-Basis von der Notwendigkeit eines Mindestlohns zu überzeugen (Die Zeit, 7.11.2011). Als sich abzeichnete, dass die große Mehrheit der Delegierten auf dem CDU-Parteitag im November 2011 dafür stimmen würde, konnte die CDA die Unterstützung von Arbeitsministerin von der Leyen und Bundeskanzlerin Angela Merkel gewinnen (Süddeutsche Zeitung, 30.10.2011). Hierzu trug auch bei, dass die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Auftrag gegebene Evaluation bestehender Branchenmindestlöhne dem neoklassischen Argument den Boden entzog, Mindestlöhne zerstörten Arbeitsplätze (Bosch & Weinkopf, 2012, S. 9). Am 14.11.2011 verabschiedete der CDU-Parteitag mit großer Mehrheit einen von der CDA mitverfassten Antrag für eine gesetzliche Lohnuntergrenze in tariffreien Branchen, die von einer Tarifkommission festgelegt werden und sich am Branchenmindestlohn für die Zeitarbeit orientieren solle (CDU, 2011, S. 419). Weiterhin hieß es dort: „Wir wollen eine durch die Tarifpartner bestimmte und damit marktwirtschaftlich organisierte Lohnuntergrenze und keinen politischen Mindestlohn“ (S. 419). Zugleich wird die Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit in der Zeitarbeit artikuliert (ebd.). Im Juni 2013 wurde diese Forderung in das Wahlprogramm der CDU/CSU aufgenommen. Die bisherigen Branchenmindestlöhne werden als erfolgreiche Strategie zur Erreichung eines „ordentliche(n) Lohn(s) für gute Arbeit“ (CDU/CSU, 2013, S. 16) dargestellt. Zeitarbeit, Minijobs und Teilzeitbeschäftigung werden grundsätzlich positiv bewertet: sie böten die Chance zu einem Zuverdienst und ermöglichten es Arbeitgebern, flexibel auf Auftragsschwankungen zu reagieren. Dies dürfe

jedoch nicht zu Missbrauch führen; in der Zeitarbeit sei der Grundsatz ‚gleicher Lohn für gleiche Arbeit‘ konsequent umzusetzen (S. 16). Lohngleichheit bei den anderen flexiblen Beschäftigungsformen wird nicht explizit gefordert. An späterer Stelle heißt es, Frauen und Männer müssten gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit erhalten; hierfür sei die Einführung gesetzlicher Transparenzpflichten zu prüfen (S. 39). Der branchenspezifische Mindestlohn in der Pflege wird als erfolgreicher Beitrag zur Erhöhung der Lohngleichheit zwischen Männern und Frauen dargestellt (S. 39).

Die Neupositionierung der CDU setzte nun auch die FDP unter Druck. Im Bundestagswahlprogramm der Liberalen fand der Mindestlohn erstmals 2005 Erwähnung; wie auch 2009 wurde dort mit einem neoklassischen Frame gegen eine gesetzliche Lohnfestsetzung argumentiert, da dies insbesondere Arbeitsplätze für gering Qualifizierte gefährde und die Abwanderung in die Schwarzarbeit fördere (FDP, 2005, S. 12; 2009, S. 16); zudem schade eine solche Regelung dem Mittelstand (FDP, 2009, S. 12). Noch 2012 bekräftigten die Liberalen ihre Ablehnung des Mindestlohns (FDP, 2012). Im Mai 2013 nahm der FDP-Bundesparteitag die Forderung nach branchenspezifischen Mindestlöhnen in das Programm für die bevorstehende Bundestagswahl auf. Auch die Liberalen betonten, diese Lösung sei kompatibel mit der Tarifautonomie; ein flächendeckender, gesetzlich festgelegter Mindestlohn wird als „Politisierung der Lohnfindung“ weiter abgelehnt (FDP, 2013, S. 30). Stellungnahmen der Liberalen Frauen e.V., die im Vergleich zu den Frauenorganisationen der anderen Parteien schwach institutionalisiert sind, konnten nicht gefunden werden.¹²

Aus der Bundestagswahl im Herbst 2013 gingen die SPD und die Unionsparteien als stärkste Kräfte hervor. Während der Koalitionsverhandlungen setzte die SPD die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von 8,50€ pro Stunde zum Jahresbeginn 2015 durch. Der Mindestlohn wird alle zwei Jahre von einer von den Tarifparteien besetzten Kommission festgesetzt. Höhere Branchenmindestlöhne behalten ihre Gültigkeit; Branchen mit niedrigeren Mindestlöhnen wurde eine zweijährige Übergangszeit eingeräumt. Ausnahmen gelten für Kurzzeit-Praktika, Auszubildende sowie für Langzeitarbeitslose in den ersten sechs Monaten einer neuen Beschäftigung (MiLoG, 2014).

5. Diskussion der Ergebnisse

Inwiefern floss nun die überproportionale Niedriglohn-Betroffenheit von Frauen während der Mindestlohn-Debatte in die Problemwahrnehmung von Gewerkschaften und Parteien ein? Die Analyse zeigt, dass Befürworter und Gegner auf verschiedene Frames zurückgriffen, die in unterschiedlichem Maße die (De-)Thematisierung der überproportionalen Mindestlohn-Betroffenheit von Frauen begünstigten und sich im Debattenverlauf veränderten.

Anfangs dominierte innerhalb des DGB und in der SPD ein *konstitutionalistischer Frame*: Die Ablehnung eines gesetzlichen Mindestlohns wurde damit begründet, dass dieser die grundgesetzlich verankerte Tarifautonomie verletze; der Niedriglohnsektor sollte stattdessen durch von den Tarifparteien vereinbarte Branchenmindestlöhne begrenzt werden. Dieser Frame wies einen impliziten Geschlechterbias auf: Während dies für die männerdo-

12 Die Liberalen Frauen e.V. wurden 1994 als Frauenorganisation der FDP anerkannt, blieben jedoch formal selbstständig; eine Parteimitgliedschaft ist keine Voraussetzung für den Beitritt (Liberalen Frauen e.V., 2004: Satzung). Eine Suche nach den Stichworten ‚Mindestlohn/Lohnuntergrenze‘ auf der Seite www.liberalen-frauen.de ergab keine Treffer; auch in der Presseberichterstattung fanden sich hierzu keine Hinweise.

minierten Industriegewerkschaften ein gangbarer Weg war, verfügten die Gewerkschaften im frauendominierten Dienstleistungsbereich zum Teil nicht über die erforderlichen Machtresourcen, um Branchenmindestlöhne durchzusetzen.

Die BefürworterInnen des Mindestlohns setzten auf die Skandalisierung von Löhnen unter dem Existenzminimum. Wie eingangs vermutet (These 1), wurde die Rahmung des gesetzlichen Mindestlohns als Frage *sozialer Gerechtigkeit* im DGB ab 2006 zum dominanten Frame und auch von den Mitte-Links-Parteien adaptiert. Dieser Frame erwies sich als anschlussfähig für die Thematisierung der hohen Niedriglohn-Betroffenheit von Frauen. Frauenpolitische AkteurInnen rahmten den Mindestlohn als Frage der Geschlechtergerechtigkeit; bei SPD und GRÜNEN lässt sich ein issue frame fit zwischen der Position der parteiinternen Frauenorganisation und den Wahlprogrammen der Gesamtpartei beobachten (These 2). Somit gab es seitens des DGB und der Mitte-Links-Parteien durchaus Versuche, die überproportionale Niedriglohn Betroffenheit von Frauen zu politisieren – auch wenn die Forderung nach existenzsichernden Löhnen auf eine Vollzeitbeschäftigung zugeschnitten ist und keine hinreichende Lösung für (überwiegend weibliche) Teilzeitbeschäftigte bietet.

Ab 2010 nimmt die Mindestlohn-Debatte jedoch eine im Lichte der eingangs formulierten Thesen unerwartete Wendung: Nun lässt sich bei den Mindestlohn-Befürwortern zusätzlich ein *protektionistischer Frame* rekonstruieren. Angesichts der ab Mai 2011 bevorstehenden vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit wird die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn jetzt auch damit begründet, den nationalen (Arbeits-)Markt vor Lohn- und Preisdumping durch ausländische Konkurrenz schützen zu müssen. Während das Thema Zeit- bzw. Leiharbeit in der Mindestlohn-Debatte bis 2009 eine marginale Rolle spielte, rückt die (männerdominierte) Leiharbeit jetzt auch vor dem Hintergrund der laufenden Verhandlungen über einen Branchenmindestlohn in den Fokus. Hierfür spielte auch die IGM-Leiharbeitskampagne „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ eine wichtige Rolle. In den Parteiprogrammen der Mitte-Links-Parteien tritt die Forderung, über einen Mindestlohn Lohngleichheit für Leiharbeits-Beschäftigte zu schaffen, neben entsprechende Forderungen für andere Beschäftigtengruppen.

Bei den Unionsparteien und der FDP dominierte zunächst ein *neoklassischer Frame*: ein gesetzlicher Mindestlohn wurde als unzulässiger staatlicher Eingriff in das Marktgeschehen abgelehnt, der durch eine künstliche Erhöhung der Löhne zu Arbeitsplatzverlusten führe. Die Kehrtwende der CDU in der Mindestlohnpolitik beim Parteitag im November 2011 wurde durch die Lobbyarbeit der CDA vorbereitet und durch die positive Evaluation der Branchenmindestlöhne begünstigt, die das zentrale Argument des neoklassischen Frames (Mindestlöhne kosten Arbeitsplätze) widerlegte. Auch im Parteitagsbeschluss der CDU und im Wahlprogramm der Unionsparteien wird Leiharbeit nun zum zentralen Thema, während Aussagen zur Lohngleichheit für Frauen weitgehend fehlen. Im Wahljahr 2013 forderten schließlich auch CDU/CSU und FDP eine gesetzliche Lohnuntergrenze.

Die Deutung des Mindestlohns als Strategie zur Gleichstellung von Frauen am Arbeitsmarkt wurde von den Unionsparteien und von der FDP nicht geteilt. Während dies bei der FDP mit der Schwäche der Frauenorganisation erklärt werden kann, zeigt sich für die Unionsparteien ein überraschender Befund: Obwohl die CDU mit der Frauen Union über eine starke innerparteiliche Frauenorganisation verfügt, fand der Arbeitnehmerflügel der Partei für seine Forderung nach einem Mindestlohn weder bei der Frauen Union noch beim von der CDU gestellten Frauen-Ministerium Unterstützung. Da die Erosion des Tarifsystems von diesen Akteurinnen nicht als Ursache des Gender Pay Gap diagnostiziert wurde, wurde der gesetzliche Mindestlohn auch nicht als Lösung angesehen. Trotz der viel diskutierten Moder-

nisierung der Familienpolitik der CDU blieb eine vergleichbare Modernisierung im Bereich der Gleichstellung am Arbeitsmarkt bislang auf Frauen in Führungspositionen beschränkt; erwerbstätige Frauen im Niedriglohnbereich wurden im Untersuchungszeitraum nicht als Zielgruppe konservativer Politik adressiert.

Somit trat nach anfänglichen Versuchen zur Politisierung der starken Niedriglohnbenachteiligung von Frauen ab 2010 mit der Leiharbeit eine männlich dominierte Zielgruppe für eine Politik in den Vordergrund, die vor allem Frauen nützt. Insofern ist die Mindestlohn-Debatte keineswegs ungeteilt als gleichstellungspolitischer Erfolg zu werten – vielmehr ist Rubery und Grimshaw (2009) zuzustimmen, dass die zunehmenden Auswirkungen der Deregulierung des Arbeitsmarktes für Männer die Verabschiedung des Mindestlohns befördert haben. Mithilfe der hier vorgenommenen Frame-Analyse lässt sich nachzeichnen, wie einzelne AkteurInnen im Verlaufe der Debatte ihre Position zum Mindestlohn neu justierten; der Befund einer geschlechterpolitischen Verschiebung der Mindestlohn-Debatte lässt sich dabei als strategischer Versuch interpretieren, Unterstützung für die Einführung eines Mindestlohns auch bei den bisherigen politischen Gegnern dieser Maßnahme zu gewinnen.

Literatur

- Benford, R. D. & Snow, D.A. (2000). Framing processes and social movements: an overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611–639. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.611>
- Bender, S., Boockmann, B., Dolton, P./Gürtzgen, N., & Möller, J. (Hrsg.). (2012). Themenheft: Mindestlöhne in Deutschland. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 45(3+4).
- Bosch, G., Weinkopf, C., & Kalina, T. (2009). *Mindestlöhne in Deutschland*. Bonn: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bosch, G. & Weinkopf, C. (2012). *Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen*. Bonn: Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bosch, G. & Weinkopf, C. (2013). Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen. *WSI-Mitteilungen*, 66 (6), 393–404.
- Brenke, K. & Müller, K.-U. (2013). Gesetzlicher Mindestlohn – kein verteilungspolitisches Allheilmittel. *DIW Wochenbericht*, 39, 3–17.
- Brinkmann, U., Choi, H.-L., Detje, R., Dörre, K., Holst, H., Karakayali, S., & Schmalstieg, C. (2008). *Strategic Unionism: Aus der Krise zur Erneuerung? Umriss eines Forschungsprogramms*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dingeldey, I. (2015). Institutionelle Dualisierung und Geschlecht. In Dingeldey, I., Holtrup, A., & Warssewa, G. (Hrsg.), *Wandel der Governance der Erwerbsarbeit* (S. 101–129). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-658-01238-0_5
- Dostal, J. M. (2012). The German Political Economy Between Deregulation and Re-regulation: Party Discourses on Minimum Wage Policies. *The Korean Journal of Policy Studies*, 27 (2), 91–120.
- Entman, R. M. (1993). Framing: toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 41(4), 51–58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Grimshaw, D. & Rubery, J. (2011). The Distributive Functions of a Minimum Wage: First- and Second-Order Pay Equity Effects. In Grimshaw, D. (Hrsg.), *Minimum Wages, Pay Equity and Comparative Industrial Relations* (S. 81–111). New York/London: Routledge.
- Haipeter, T. & Dörre, K. (2011). *Gewerkschaftliche Modernisierung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-93332-0>
- Henninger, A. & von Wahl, A. (2015). Drei Schritte vor und zwei zurück? Familien- und Gleichstellungspolitik 2009–2013. In Zohlnhöfer, R. & Saalfeld, T. (Hrsg.), *Politik im Schatten der Krise: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009–2013* (S. 451–468). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Marx Ferree, M. & McClurg Mueller, C. (2011). Feminism and the Women's Movement: A Global Perspective. In Snow, D./Soule, S./Kriesi, H. (Hrsg.), *The Blackwell Companion to Social Movements* (S. 608–640). Malden/Oxford/Victoria: Blackwell Publishing.
- Matthes, J. (2014). *Framing*. Baden-Baden: Nomos Verlag. <https://doi.org/10.5771/9783845260259>
- Meyer, B. (2016). Learning to Love the Government. Trade Unions and Late Adoption of the Minimum Wage. *World Politics* 68 (3), 538–575. <https://doi.org/10.1017/s0043887116000058>
- Morgan, K. (2013). Path Shifting of the Welfare State: Electoral Competition and the Expansion of Work-Family Policies in Western Europe. *World Politics* 65(1), 73–115. <https://doi.org/10.1017/S0043887112000251>
- Podann, A.-C. (2012). *Im Dienste des Arbeitsethos – hegemoniale Männlichkeit in Gewerkschaften*. Opladen: Barbara Budrich Verlag.
- Rubery, J. & Grimshaw, D. (2009). Gender and the minimum wage. *Paper prepared for the ILO conference 'Regulating for Decent Work', July 2009, Geneva*. Abgerufen von www.ilo.int/legacy/english/protection/travail/pdf/rdwpaper33a.pdf
- Sauer, B. (2010). Framing and Gendering. In McBride, D./Mazur, A. (Hrsg.): *The Politics of State Feminism. Innovation in Comparative Research* (S. 193–216). Philadelphia: Temple University Press.
- Schmalz, S. & Dörre, K. (Hrsg.) (2013). *Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven*. Frankfurt: Campus.
- Schmalz, S. & Dörre, K. (2014). Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens, *Industrielle Beziehungen* 21 (3), 271–237.
- Schroeder, W., Futh, S. K., & Schulze, M. (2016). Der Weg zur Forderung nach einem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn: Gewerkschaftliche Deutungs- und Präferenzkonflikte. In Sack, D. & Strünck, C. (Hrsg.): *Verbände unter Druck: Protest, Opposition und Spaltung in Interessengruppen: Ausdruck neuer Konfliktlinien oder schwindender Integrationskräfte* (S. 135–154). Sonderheft der Zeitschrift für Politikwissenschaft, 26(2), 135–154. Baden-Baden. <https://doi.org/10.1007/s41358-016-0045-0>
- Snow, D. A. & Benford, R. D. (1988). Ideology, frame resonance and participant mobilization. *International Social Movement Research*, 1, 197–217.
- Statistisches Bundesamt (StatBA) (2012). *Frauen und Männer auf dem Arbeitsmarkt – Deutschland und Europa*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Sterkel, G. (2006). Die Mindestlohn-Initiative. In Sterkel, G., Schulten, T., & Wiedemuth, J. (Hrsg.). *Mindestlöhne gegen Lohndumping. Rahmenbedingungen – Erfahrungen – Strategien* (S. 20–32). Hamburg: VSA-Verlag.
- Sterkel, G. & Schulten, T., & Wiedemuth, J. (2006). Der Mindestlohn in der gewerkschaftlichen Debatte. Konzepte – Konflikte – Strategien. In Sterkel, G. & Schulten, T., & Wiedemuth, J. (Hrsg.): *Mindestlöhne gegen Lohndumping. Rahmenbedingungen – Erfahrungen – Strategien* (S. 265–283). Hamburg: VSA-Verlag.
- WSI (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut) (2016a). *Erwerbstätigkeit: Leiharbeit ist männlich dominiert – aber der Frauenanteil wächst*. Abgerufen von www.boeckler.de/53499.htm
- WSI 2016b. *Erwerbstätigkeit: Frauen arbeiten doppelt so häufig wie Männer ausschließlich im Minijob*. Abgerufen von www.boeckler.de/53504.htm
- Zohlnhöfer, R. & Engler, F. (2014). Politik nach Stimmungslage? Der Parteienwettbewerb und seine Implikationen in der 17. Wahlperiode. In: Zohlnhöfer, R./Saalfeld, T. (Hrsg.): *Politik im Schatten der Krise: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009–2013* (S. 137–167). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Anhang: Primärquellen

Presseberichterstattung

- Der Tagesspiegel, 22.04.2007: „Wir haben bald große Probleme“. Der CDU-Sozialpolitiker über Renten, Mindestlöhne und das Profil der Union.
- Die Welt, 24.11.10: EU-Grenzöffnung – Von der Leyen will Mindestlohn.

- Die Zeit, 11.02.2011: Nicht alles ist elend. Leiharbeit ist das neue Feindbild der politischen Linken. Dabei hat sie Hunderttausenden Arbeitslosen erst einmal geholfen.
- Die Zeit, 7.11.2011: Der Mindestlohn-Flüsterer. Jahrelang kämpfte er für seine Idee, nun ist er fast am Ziel: Wie der Sozialpolitiker Karl-Josef Laumann seiner CDU den Mindestlohn beibrachte.
- Die Zeit, 20.9.2006: Sommer: Mindestlöhne notwendig, wenn Tariflöhne nicht greifen.
- Die Zeit, 27.02.2011: Mindestlohn für Zeitarbeit kommt.
- Süddeutsche Zeitung, 30.10.2011: CDU und der Mindestlohn: Merkel wagt den nächsten Tabubruch.

Dokumente aus dem Politikprozess

- ASF (Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Frauen) (2006). Frauen verdienen mehr! 17. Ordentliche Bundeskonferenz, 22.–24.09.2006. Berlin, 21–24.
- ASF (2008). Ordentliche Bundeskonferenz der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Frauen (ASF), 13.–15.6.2008, Kassel, Beschluss Nr. A1: Aktionsplan „Gleichstellung jetzt!“ Frauenpolitische Anforderungen an das SPD-Regierungsprogramm.
- ASF (2012). 20. Ordentliche Bundeskonferenz der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Frauen (ASF). 19.–21.05.2012, Berlin.
- BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) (2008). Mindestlohn macht arbeitslos. 13 gute Gründe gegen einen gesetzlichen Mindestlohn. Berlin.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2014a). „Versprochen, gehalten: Der Mindestlohn kommt.“ Presseerklärung von Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles, 03.07.2014. Abgerufen von www.der-mindestlohn-wirkt.de/ml/DE/Service/Meldungen/2014/2014-07-03-meldung-ml-in-bundestag-beschlossen.html
- BMAS (2014b). Mindestlöhne im Sinne des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes und nach dem Tarifvertragsgesetz. Stand: 1. September 2014. Berlin.
- BT-Drs. (Drucksache des Deutschen Bundestages) 16/398 (2006). Mindestlohnregelung einführen Antrag der Abgeordneten Werner Dreibus u.a. und der Fraktion DIE LINKE vom 18.01.2006. Berlin.
- BT-Drs. 16/656 (2006). Mindestarbeitsbedingungen mit regional und branchenspezifisch differenzierten Mindestlohnregelungen sichern. Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 14.2.2006. Berlin.
- BT-Drs. 16/1878 (2006). Für einen sozial gerechten Mindestlohn in Deutschland. Antrag der Abgeordneten Werner Dreibus u.a. und der Fraktion DIE LINKE. vom 20.06.2006. Berlin.
- BT-Drs. 16/2978 (2006). Arbeit in Armut verhindern. Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 18.10.2006. Berlin.
- BT-Drs. 16/4845 (2007). Deutschland braucht Mindestlöhne. Antrag der Abgeordneten Werner Dreibus u.a. und der Fraktion DIE LINKE vom 27.03.2007. Berlin.
- BT-Drs. 16/5102 (2007). Schnell handeln für eine umfassende Mindestlohnregelung Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 25.4.2007. Berlin.
- BT-Drs. 16/7751 (2008). Gegen Armut trotz Arbeit – Strategie zur Stärkung geringer Einkommen. Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 16.01.2008. Berlin.
- BT-Drs. 16/12265 (2009). Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss) vom 17.03.2009. Berlin.
- BT-Drs. 17/890 (2010). Niedriglöhne bekämpfen – Gesetzlichen Mindestlohn einführen. Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann u.a. und der Fraktion DIE LINKE vom 02.03.2010. Berlin.
- BT-Drs. 17/1408 (2010). Gesetzlichen Mindestlohn einführen – Armutslöhne verhindern. Antrag der Abgeordneten Anette Kramme u.a. und der Fraktion der SPD vom 20.4.2010. Berlin.
- BT-Drs. 17/4038 (2010). Gute Arbeit in Europa stärken – Den gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland am 1. Mai 2011 einführen Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann u.a. und der Fraktion DIE LINKE vom 01.12. 2010. Berlin.
- BT-Drs. 17/4435 (2011). Entwurf eines Gesetzes für die Einführung flächendeckender Mindestlöhne im Vorfeld der Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Mindestlohngesetz). Gesetzentwurf der

- Abgeordneten Brigitte Pothmer u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 19.01.2011. Berlin.
- BT-Drs. 17/8026 (2011). Mehrheitswillen respektieren – Gesetzlicher Mindestlohn jetzt. Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann u.a. und der Fraktion DIE LINKE vom 30.11.2011. Berlin.
- BT-Drs. 17/13551 (2013). 10 Euro Mindestlohn jetzt. Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann u.a. und der Fraktion DIE LINKE vom 15.05.2013. Berlin.
- Bundesfrauenrat (2006). Die Zukunft der sozialen Sicherungssysteme. Beschluss des 2. Ordentlichen Bundesfrauenrats von Bündnis 90/Die Grünen. Berlin, 28.–29.10.2006;
- Bundesfrauenrat (2007). Zukunft der sozialen Sicherung – Anforderungen an eine gleichstellungsorientierte Sozialpolitik. Beschluss des 2. Ordentlichen Bundesfrauenrats von Bündnis 90/Die Grünen. Berlin, 27.–28.10.2007
- Bundesfrauenrat (2009). Gleichstellung in der Wirtschaftskrise. Beschluss des Bundesfrauenrats von Bündnis 90/Die Grünen. Berlin, 25.04.2009.
- Bündnis 90/Die Grünen (2002). Grün wirkt! Unser Wahlprogramm 2002–2006. Beschlossen auf der Bundesdelegiertenkonferenz von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 4.–5. Mai 2002, Wiesbaden.
- Bündnis 90/Die Grünen (2005). Eines für alle! Das grüne Wahlprogramm 2005. Bundestagswahlprogramm, verabschiedet auf der Bundesdelegiertenkonferenz vom 9.10.7.2005, Berlin.
- Bündnis 90/Die Grünen (2006). Mindestlohnregelungen jetzt einführen! Beschluss der 26. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz Bündnis 90/Die Grünen, Köln, 1.–3.12.2006.
- Bündnis 90/Die Grünen (2009). Der grüne neue Gesellschaftsvertrag. Klima – Arbeit – Gerechtigkeit – Freiheit. Bundestagswahlprogramm, verabschiedet auf der Bundesdelegiertenkonferenz vom 8.–10.5.2009, Berlin.
- Bündnis 90/Die Grünen (2013). Zeit für den grünen Wandel. Bundestagswahl-Programm von Bündnis 90/Die Grünen, beschlossen auf der Bundesdelegiertenkonferenz vom 26.–28. April 2013 in Berlin.
- CDA (Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft) (2007). CDU-Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter gegen Armutslöhne: „Anständiger Lohn für anständige Arbeit“. In: oben ohne. Mitgliederzeitung der CDA Saar.
- CDA(2008). Grundsatzpapier „Menschen.würdig.Arbeiten“. www.cda-bund.de/uploads/media/080304-mwa.pdf (letzter Zugriff: 22.04.16)
- CDU (2011). 24. Parteitag der CDU Deutschlands. Sammlung der Anträge und Empfehlungen der Antragskommission. Leipzig, 13.–15.11.2011.
- CDU/CSU (2002). Leistung und Sicherheit. Zeit für Taten. Regierungsprogramm 2002/2006. Mai 2002. Berlin.
- CDU/CSU (2005). Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit. Regierungsprogramm 2005–2009. Berlin.
- CDU/CSU (2009). Wir haben die Kraft. Gemeinsam für unser Land. 2009–2013. Berlin.
- CDU/CSU (2013). Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013–2017. Berlin.
- Deutscher Frauenrat (o.J.). Erster Gleichstellungsbericht der Bundesregierung: viel Kritik, verhaltenes Lob. Abgerufen von www.frauenrat.de/no_cache/deutsch/infopool/nachrichten/informationdetail/article/erster-gleichstellungsbericht-der-bundesregierung-viel-kritik-verhaltenes-lob.html
- Deutscher Frauenrat (2006). Beschlüsse 2006. Auswahl Arbeitswelt / Struktur- und Wirtschaftspolitik, Berlin. Abgerufen von www.frauenrat.de/fileadmin/Website_Archiv/files/press/227_144242121_9999/AuswahlBeschluesse2006.pdf
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2002). Protokoll zum 17. ordentlichen Bundeskongress. 27.–31. Mai 2002. Berlin.
- DGB (2005). Entsendegesetz nur erster Schritt. In: einblick, 08/2005.
- DGB (2006a). Geschäftsbericht 2002–2005. Berlin.
- DGB (2006b). Beschlossene Anträge. Teil I: Initiativanträge. 18. Ordentlicher DGB-Bundeskongress, Berlin.
- DGB Bundesvorstand (2010). Leiharbeit in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme nach der Deregulierung. Berlin, 05.07.2010.

- DGB (o.J.a). Schwerpunkt Mindestlohn: Kampagnenrückblick. Abgerufen von www.dgb.de/schwerpunkt/mindestlohn/kampagne/rueckblick
- DGB (o.J.b). 10 Argumente für den Mindestlohn. Abgerufen von www.dgb.de/schwerpunkt/mindestlohn/hintergrund/argumente.
- DIE LINKE (2009). Konsequent sozial. Für Demokratie und Frieden. Bundestagswahlprogramm der Partei DIE LINKE. Beschluss des Bundestags-Wahlparteitags in Berlin, 20.–21.06.2009.
- DIE LINKE (2013). 100% sozial. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2013, beschlossen auf dem Bundeswahlparteitag, Dresden, 14.–16.06.2013.
- DIE LINKE im Bundestag (2011). Tatort Niedriglohn. Erfolge, Probleme und Perspektiven im Kampf für den Mindestlohn. Berlin.
- FDP (2002). Bürgerprogramm 2002. Programm der FDP zur Bundestagswahl 2002, beschlossen auf dem 53. ordentlichen Bundesparteitag, vom 10.–12.5.2002, Mannheim.
- FDP (2005). Arbeit hat Vorfahrt. Deutschlandprogramm 2009. (o.O.)
- FDP (2012). Fragen und Antworten zum gesetzlichen Mindestlohn (Flyer, April 2012).
- FDP (2013). Bürgerprogramm 2013. Programm der Freien Demokratischen Partei zur Bundestagswahl 2013, beschlossen auf dem Bundesparteitag vom 4.–5.5.2013, Nürnberg.
- Frauen Union (2008). Chancen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt verbessern. Positionspapier der Frauen Union der CDU Deutschlands, 07.06.2008 (www.frauenunion.de/images/stories/docs/arbeitsmarktpapier.pdf, letzter Zugriff: 22.04.16).
- Frauen Union (2010). Gleichberechtigung beim Entgelt und in Führungspositionen. Beschluss des Bundesvorstandes der Frauen Union der CDU Deutschlands vom 06.03.2010. (http://fu-nrw.de/files/beschluss_f_hrungspositionen_3-2010.pdf, letzter Zugriff: 22.04.16).
- Frauen Union (2011). Frauen schaffen Perspektiven. Beschluss des 29. Bundesdelegiertentages der Frauen Union der CDU Deutschlands, 22./23.10.2011, Wiesbaden. Abgerufen von www.frauenunion.de/images/stories/docs/Beschluss_Frauen_schaffen_Perspektiven.pdf
- Gleichstellungsbericht (2011). Deutscher Bundestag: Erster Gleichstellungsbericht – Neue Wege-Gleiche Chancen – Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. BT-Drs. 17/6240, 16.06.2011.
- IGM (Industriegewerkschaft Metall) (2008). Dialog mit der SPD: Gemeinsam mit für den Mindestlohn. In: direkt – der Info-Dienst der IG Metall, 16.01.2008.
- Linkspartei.PDS (2005). Für eine neue soziale Idee. Wahlprogramm zu den Bundestagswahlen 2005. Beschluss der 2. Tagung des 9. Parteitages Berlin, 27.03.2005.
- MiLoG (2014). Mindestlohngesetz vom 11. August 2014 (BGBl. I: 1348).
- NGG/ver.di (Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten/Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft) (o.J.): Initiative Mindestlohn: Kampagnenrückblick. Abgerufen von <http://www.initiative-mindestlohn.de/unser-einsatz/geschichte-der-kampagne/>.
- PDS (2002). Es geht auch anders: Nur Gerechtigkeit sichert Zukunft! Programm der PDS zur Bundestagswahl 2002. Beschluss der 3. Tagung des 7. Parteitages der PDS Rostock, 17.03.2002.
- SPD (2002). Erneuerung und Zusammenhalt: Regierungsprogramm 2002–2006. Berlin.
- SPD (2005a). Vertrauen in Deutschland. Das Wahlmanifest der SPD. 04. Juli 2005. Berlin.
- SPD (2005b). Protokoll Bundesparteitag Karlsruhe. 16.–18. November 2005. Abgerufen von www3.spd.de/linkableblob/86462/data/2009_bpt_karlsruhe_protokoll.pdf
- SPD (2009). Sozial und demokratisch. Anpacken. Für Deutschland. Das Regierungsprogramm der SPD. Berlin.
- SPD (2013). Das wir entscheidet. Regierungsprogramm 2013–2017. Berlin.